

DOI: 10.6256/FWGS.202204\_(116).14

# 「公」部門？ ——公務體系與性別論壇紀實

文 | 國立臺灣大學婦女研究室編輯室

圖 | 國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心

主辦 | 國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心、國立臺灣大學婦女研究室

時間 | 2022 年 3 月 16 日 12:30~14:30

地點 | 國立臺灣大學社會科學院 108 室

主持人 | 黃長玲 | 國立臺灣大學政治學系教授

與談人 | Sarah Liu | 愛丁堡大學政治學系助理教授

鍾瑋芸 | 國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心研究員

張瓊玲 | 臺灣警察專科學校教授

**GARC** | 國立臺灣大學社會科學院亞洲社會比較研究中心  
National Taiwan University College of Social Science  
Global Asia Research Center

## 「公」部門？——公務體系與性別論壇

主持人

**黃長玲**

(臺灣大學政治學系教授)

與談人

**Sarah Liu**

(愛丁堡大學政治學系助理教授)

Too Feminine to Protect a Country?  
Gendered Experiences of Soldiers in the Taiwanese Army

**鍾瑋芸**

(亞比中心研究員)

從公務員選調實務看玻璃天花板現象

**張瓊玲**

(臺灣警察專科學校教授)

從性別主流化的觀點探討警察考試制度  
——兼論警察機關性別友善環境

本次論壇「『公』部門？——公務體系與性別」邀請三位講者從理論與實務角度，探討台灣公部門一包含文職與軍警體系之性別體制與現象，內容觸及公務體系招聘、訓練，乃至於職場工作、調動與升遷各個環節中「男女有別」的現象，以及其背後隱含的性別迷思與引發的性別不平等，並討論性別主流化政策在公部門職場的實施成效與展望。

**2022.  
03.16 Wed.**

**12:30-14:30**  
臺大社科院108室

主辦單位：臺大亞洲社會比較研究中心、臺大婦女研究室

報名網址



<https://reurl.cc/zM4Wdy>

2022年3月16日，國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心、國立臺灣大學婦女研究室共同主辦：「公」部門？——公務體系與性別論壇，探討臺灣公部門（文職與軍警）體制下的性別議題。論壇由國立臺灣大學政治學系教授黃長玲主持，愛丁堡大學政治學系助理教授 Sarah Liu、國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心研究員鍾瑋芸、臺灣警察專科學校教授張瓊玲三位與談人進行主講，分別從理論與實務的角度，探討女性從軍人數的增加，是否能加強軍隊裡的性別平等？男女公

務員升遷與遷調的差異及主管安排職務的性別刻板印象為何？以及，警察機關考試制度裡的性別議題。

黃長玲開場主持時表示，「女性參與公共事務」是性別研究常見的主題，絕大多數國家的女性要到二十世紀之後才陸續取得投票權，但投票只是其一，「服公職」亦是公共參與的重要權利，女性在歷史上很長一段時間並無此權利，而且在軍隊與警察體系，女性得花更大的力氣才能取得加入的機會。即便成為職業軍人，過去

黃長玲開場



許多職種或特定戰鬥工具（如戰鬥機、潛艦）是對女性排除的。顯示女性要參與公共事務，門檻高且限制多；就算形式平等，實質上也仍存在非常多困難，例如性別歧視、性別刻板印象或性騷擾。為了聚焦此一主題，很感謝鍾瑋芸策畫這場論壇，一起探討「公」部門裡的性別議題。



Sarah Liu

## 娘子軍衛國？臺灣軍人的性別經驗／ Sarah Liu

Sarah Liu 過去的研究主要投身於女性參政權、女性運動、媒體報導中的新移民，及 COVID-19 對少數族裔及女性的影響。藉著擔任亞比中心研究員期間，她得以展開臺灣從軍女性的性別經驗研究。臺灣現行女性軍職人員的比例將近 14%（約為二萬人），

與其他幾個募兵制的國家相較，比例雖落後於美國與法國，但高於英國與日本。其原因之一為臺灣男性從軍的意願較為低落，相較之下女性的比例因而提升。

過去女性參政權的研究指出，女性從政人數增加有利於促成友善政策（如育嬰假）；女性從政也會改善大

眾對女性不該參與公共事務的刻板印象。雖然軍隊與政壇不同，但 Sarah Liu 假設女性軍人與軍官的比例增加，會讓軍隊裡的性別平等議題更為普及，以及扭轉性別刻板印象。因此，她的研究提問為：國防部積極參與性別主流化推動工作已逾 10 多年，進行多項政策推動及法規的修正，那麼當女性從軍人數幾乎年年增加時，軍隊裡的性別平權有什麼樣的進展？女性在軍中的性別經驗又是為何？會因為有更多的女同仁或女長官，改變軍隊的陽剛文化嗎？此次論壇她提供 2022 年 1 至 3 月訪談 32 位女性軍人（以陸軍為主，少數受訪者為空軍及國防部人員）的初步研究發現。

Sarah Liu 的訪談顯示，女性從軍的原因多半與家庭因素有關，包括：家庭經濟條件不允許她們考取大學，因此家人鼓勵她們從軍；部分軍種工作時間與地點穩定，可以方便帶小孩。例如空軍就是女性軍職佔比最高的軍種，因為專業單位多（如航太地勤、氣象台及後勤單位）、基地固定，較不會被調派到其他地方。但若是陸軍或海軍的特性，則就不利於女性顧家、育嬰等照顧的家庭生活。

但軍隊仍然是男性陽剛文化主導的領域，性別刻板印象依然十分強烈。這十多年來，女性軍官無論階級再高、

能力再強，還是成為需要被軍方保護的一群人。例如許多單位皆有兩性不能單獨共處一室、不能單獨出任務等的政策或潛規則。女性官兵的住宿地點也是被獨立出來的，與男性住宿地離得很遠，有些就像堡壘一樣，彷彿女性得被加強保護著。Sarah Liu 提問，為什麼以戰鬥為業的軍人，女性依然還是會被想像成一群比男性還要弱小，需要被保護的群體？抑或是大家都認為男性依然是潛在加害者，所以需要這些刻板印象來保護女性軍人？可是實際上這些作為會繼續鞏固男強女弱的刻板印象。另外，雖然很多女性從軍冀望的是安定的生活與穩定的制度，但當女性軍人照著規定請育嬰假時，還是容易遇到長官很怕請育嬰假時沒有人能分攤她們的職務。又或者當女性遇到性騷擾時，雖然軍隊裡有申訴管道，但是大部分的受訪者都對管道存疑，認為治標不治本。

國防部於 2018 年訂定「提高女性人力進用標準」，規畫從 2019 年到 2023 年期間，將國軍女性人力比率從 12% 提升至 14%，目前已提早達標。但是臺灣的軍隊設備、軍營環境、硬體設備，並沒有因為女性的比例增加而有所改進，現今仍有諸多未顧及性別差異的問題。例如受訪者表示，她們在軍中常遇到衛生紙不夠的困擾，國軍不知道女性上廁所要用的衛生紙

比男性多，沒有為此編列預算購買足夠份量的衛生紙，以至於許多女性得自己帶衛生紙如廁或處理生理期。另外，有一些女性軍人常會有尿道炎的狀況，是因為軍中的女廁不足，在營區裡要去女廁時常得繞上一大圈，如果遇到勤務繁忙時，女性會因為憋尿而發炎。升遷機會也遇到限制，有不少受訪者說，其實她們很有野心、想要出國受訓、參加計畫，但是歷年來都沒有女性的軍人獲選，長官總有一大堆理由說這與性別無涉，是以最合適的人選作為考量，但是這些人選幾乎都不是女性。

當 Sarah Liu 問道：「女性軍人的比例增加，對於現在服役的軍人有什麼影響？」得到的答案卻讓她有些驚訝。不少受訪者表示，軍中存在性別不平等的現象，是因為女性利用「女性特質」或「女性特權」來避免某些工作、太不爭氣所致；因此她們很常勉勵自己要更努力、要證明給別人看；她們會對女性下屬更為嚴格，因為不想要讓女性繼續落入性別刻板印象。此外，女性高階位置的比例實在太少，因此訪談無法看到其產生的正面影響，但許多受訪者表示，她們喜歡女性軍官的經驗分享，讓她們感受到很大的鼓勵，知道原來她們遇到的性別平等現象或差別待遇，並不是唯一的。Sarah Liu 感到驚訝的是，受訪者面對

軍隊裡不平等的現象，認知上全都以「個人的問題」來詮釋，而不會導向體制問題。她每每問說：「假設今天我是妳的長官，問妳是否可提供建議，讓我們落實兩性、性別平權？」受訪者幾乎都回答：「啊！沒有什麼用，都是要靠個人。」

另外，Sarah Liu 認為現今國軍的性別平等，像是換個名詞的兩性平等，只著重在生理男性與生理女性之間的相處議題、職場上的工作機會等。論及兩性平等，受訪者都舉雙手贊成；但談及性別平等，特別是「性別」一詞其實還有更廣泛的意義，例如性傾向與性別氣質等面向時，受訪者的回應就較為模糊。Sarah Liu 認為這反映了軍隊還沒有足夠的勇氣可以開誠布公討論軍中同性戀、雙性戀、跨性別，或是陰柔特質的男性等議題。

Sarah Liu 小結，雖然臺灣國軍女性的比例與世界各國相較不算遜色，但是高階幹部女性天花板依然非常明顯，到目前為止不到 9 位的女將軍都在少將階級退伍，而且大多都是後勤專業；高階長官也容易很落入樣版。所以如果軍中要突破女性晉升的天花板，就必須要打破常規；國軍女性將領如果要增加，就要符合軍中多元用人文化的政策，大量啟用陸海空軍官科畢業的女性軍官，也必須要符合比例原則

——例如現在有 14% 從軍人員是女性，那麼將領不該也至少接近 14% 為女性嗎？國軍自 1993 年才開始大量招收女性，一個兵要升到一個將約要 24 年，現已逾 24 年，但事實上女性軍職人員很多都以家庭因素而提早退伍，換句話說，女性受於家庭與母職的角色而阻礙了在軍中的發展。Sarah Liu 仍期待，女性軍人的增加應對男性陽剛為主的軍隊文化有所省思；軍隊也應從體制上落實性別平等，而非一律由男性掌控權勢和管理軍隊的生活制度。

## 從公務員遷調實務看玻璃天花板現象／鍾瑋芸

鍾瑋芸的研究訪談了 93 位受訪者，來自三個不同的地方機關，包括初階、中階至高階公務員；主要為行政與技職體系，排除升遷和調動方式與一般公務員不同的外交官和軍警體系。在探究公務員升遷過程中的性別差異之前，鍾瑋芸先介紹「職場升官圖」給聽眾認識。公務員分為三個官等：由低至高分別為委任（1~5 職等）、薦任（6~9 職等）、簡任（10~14 職等）。根據統計，女性升官等平均比男性得多花 100 天，而從 7 職等升到關鍵的 8 職等時，更比男性多出 313 天，8 職等之所以關鍵，是因為這個職等的工作非常有機會爬升到 9 職等的主管缺，進而取得接受薦任升簡任訓練的資格。



鍾瑋芸

為何會有如此巨大的差異？因為想升任高階（簡任）公務員的人，除資歷外，主管職的經歷也是必要條件，這些都需要透過遷調達成，而遷調又涉及個人生涯與家庭規劃的考量，工作性質的安排也往往涉及長官用人的偏好慣習，因而使得看似中立客觀的升遷制度，產生性別上的差異。官方統計顯示，儘管男女公務員的人數相當，但遷調者以男性佔大多數，男性與女性也顯現出不同的遷調態勢，女性遷調者以升官或調職到其他機關為大宗（兩者佔女性遷調者的 70%），男性遷調者約半數是調到同一機關同職等的不同工作。

性別研究很常提及的「玻璃天花板」現象也出現在公務員體系，例如約有 34% 的高等公務員是女性，但幾乎都集中在 10 職等，要再往上爬很難了。此外，鍾瑋芸還進一步介紹「玻

璃手扶梯」概念，簡言之就是在女性居多的職業裡面，反而還是男性當頭；例如在教育、社工、社會行政體系，絕大多數都是女性，社工體系更高達80%，但是這些職系中9職等以上的長官，幾乎都是男性。換句話說，男性就算是在女性居多的職業裡，仍可以像是搭著手扶梯一樣，一路往上爬，把女性留在下面。

為了探究升遷的性別差異，鍾瑋芸的研究提出了幾個問題：女性與男性為什麼會有不同的遷調比率？為何女性比較少調動？對她們的升遷又有何影響？公務員平常怎麼平衡工作與

生活，他們怎麼去選擇每次調動的機會？以及為什麼調動？

許多女性受訪者回答，當有了家庭之後，就比較不願意調動；或者因為老公在附近上班、是本地人，因此就跟著調過來了，調過來之後基本上就不會再調走，因為她的家就在這裡。此外，身為母親之後調動與否就會顧慮許多問題，這並非指男性公務員就不在意家庭，男性受訪者在選擇工作時也會考慮家庭，也或多或少承擔育兒與家務，他們也會考量通勤時間，希望通勤時間以半小時內為主，如此能方便就近照顧小孩。但女性公務員



除了通勤時間，還會考量上下班本身的時間，串成整天的家庭照顧行程時間。因此如果有同機關平行調動的機會，但工作時間會變動，往往都是男性申請，而使男性增加了不同工作的歷練機會，也影響到往後升遷加分的分數。

另外，雖然長官對於表現佳的公務員，會給予職務調動的機會，但什麼工作是屬於何種性別，往往已建立在長官既有的用人觀念之中。例如「里幹事」，幾乎相關受訪者都回答「這是男性的工作」，因為「要往外跑、了解街坊鄰居的狀況、要騎車開車…

是一件不安全的事，因此不適合女性來從事。」當同樣職等的女性進來後，長官就會把她們放在社會救助部門，希望用女性的溫柔、細心、體貼的態度，幫助那些來求助的里民。

教育行政類的工作也有性別上的差異，如果工作性質是需要訪查補習班的消防設施有沒有合格、有沒有與學生的糾紛等，長官也會認為因為會遇到且需要鎮住各類「牛鬼蛇神」，那就一定要是男性，才能在外面到處跑，處理這些問題。但鍾瑋芸質疑，就算服膺於既有的性別刻板印象（男性較能克服危險、在外面跑，而女性





適合乖乖待在辦公室裡工作），事實上工作安排是否如此？以公職社工來看，許多公職社工師的受訪者表示，他們是 24 小時輪值，例如晚上 11 點臨時接到家暴案，就可能需要開車或坐計程車到警察局，或者在家訪過程中遭遇言語甚至肢體攻擊，有受訪者便表示她曾被案主攻擊過，但是她們的長官也不會認為女性不適合做此一職務。

同樣的問題也出現在公共運輸類，男性基本上會被派到外面到處跑，「這些人必須在外面去看道路設計，拍照再回來再做成平面圖紙，作為改善道路設計的方案，那如果所在地點很偏僻，給女孩子做的話，實在太危險了。」可是如果跟公職社工師相比，公共運輸類他們的旅程都是很短的、大部分在大白天、一天內可以解決、且有交通工具，甚至可以派公務車。社工師以女性為主，卻從來沒有人說：「這個是很危險的工作，只能男生做，我們要把少數的男性社工師派過來。」反而會認為如果某個女性無法勝任工作，那就會轉職，還有新的女性會進來。

以上種種，顯示對長官來講，他們對於某個職務的刻板印象，會影響到他們怎麼去調派人選；歷練是從事公職體系很重要的一個點，在很多情況，歷練本身就是升遷的過程，但很

現實的是，女性面臨的工作選擇就比較少，這不是女性個人可以控制的。鍾瑋芸總結，從公務員遷調實務看見男女不平等的原因，第一是身為女性被賦予的家庭照顧責任，從而影響女性在決定是否要遷調新的工作、讓她增加歷練時，產生了許多猶豫，而無法與男性一樣有較自由的遷調選擇。第二是長官在選派下屬時，因為性別刻板印象限制了女性的職務選項。

公職體系確實有在做性別主流化、鼓勵女性往上爬，也有許多性別平等、家庭友善、對女性友善的政策。但鍾瑋芸認為，現實的點是，如果不去考慮什麼才是讓公務員往上爬最重要的關鍵——公職歷練，怎麼樣才能讓男性與女性在公職歷練與工作選擇上有相同的機會？那麼，目前所謂的性別友善政策，其實仍有相當的限制。最後，更大社會結構的文化層面，如果女性還是得被預設在家庭照顧的工作之中，基本上離所謂真正的「性別平等在公職」，還是有很長的路要走。

### 從性別主流化的觀點探討警察考試制度：兼論警察機關性別友善環境／張瓊玲

歷任考試院、海委會、警政署、消防署等性別平等委員，現任教於臺灣警察專科學校的張瓊玲，曾擔任過



張瓊玲

多年的公務員，有著豐富的公務體系實務經驗與學術資歷。她的演講從性別主流化的觀點，來探討警察考試制度，兼論警察機關性別友善的環境。

首先，張瓊玲認為一個重視人權的國家，必然會重視性別主流化的觀念。性別主流化的背後就是人權的議題，一個主張善治的政府，必然會將性別平等意識融入在政策當中；一個自詡先進的社會，必然會致力於性別友善的環境。對於考選部來說，希望在國家考試裡面的應考人都能夠獲得平等的對待，公務人員考試法第3條和第9條也說明，為應用人機關因業務特殊需求辦理公務人員特種考試，舉凡像消防、警察、身心障礙者、司法人員和原住民等特種考試。

為了讓聽眾初步理解國家考試，張瓊玲接著介紹兩種考試制度：第一種是專技人員考試（資格考），舉凡

律師、地政士、會計師、醫師等，考上了以後頭路自己找，但是有一張國家發的資格證照。第二種是公務人員考試（任用考），任用考有名額限制，每年依據缺額而開缺，考上了即保有工作，警察考試屬於任用考。

張瓊玲說，國家考試是平權機制，考試院的施政綱領提及要落實人權保障及性別平等，考試秉持多元取材的原則，拔擢人才為民服務。除了工作權應該保障性別平等，在不同工作崗位上也須瞭解其特殊性，因此警察考試除了筆試以外，特別還要體適能、實地測驗，甚至再高階一點還要口試。雖然在特殊條件下可針對性別來限制工作權，但一般警察人員特考的考試規則，已於99年取消性別限制，並於100年施行。警察考試分為內軌考試（正期班，警大、警專畢業後的考試）與外軌考試（非警校畢業參加的一般警察特考），雖然考試取消性別限制，但實際上檢視警大與警專正期班近年招生的性別比例，男女比仍有著8:2（警大）甚至9:1（警專）的懸殊差距。張瓊玲認為，官僚體制、男女比例懸殊過大、工作性質與歷史成因，形塑成警察機關特有的陽剛性組織文化。

關於體能測驗與及格標準的議題，一般警察特考預計於114年開始實施男性立定跳遠210公分以上、跑走1200

公尺 330 秒以內為及格；女性立定跳遠 155 公分以上、跑走 1200 公尺 380 秒以內為及格。乍看之下男女標準不一且女性較易達標，但實際上若參照警專警大生、教育部跑走 1200 公尺的常模，一般警察特考男性對應的 PR 值約在 45、女性約在 55，顯然男性的標準有上調的空間。張瓊玲建議，相關

規範之訂定，除參照警專正期班、特考班之施測結果及教育部之體能體適能常模外，更應將臺灣與世界先進國家男女警體能標準之相對差距，及實務上基層警力派職困難等因素一併考量。綜合國安需求及對女警工作權益之影響，體測項目與及格標準之訂定，應有更周延之思考與設計。



此外，整體警察在升遷的性別比例表現如何呢？以最高階的警監人數為例觀之，110年男性警監為335人（96.82%）、女性警監僅有11人（3.18%）。張瓊玲認為，男女性別比例懸殊、在陽剛文化的組織中，本來就會對女性的升遷較為不力，甚至出現玻璃天花板效應，因此更應該破除性別比例設限。她再次強調，警大、警專招生時自設性別比例，已與外軌之特考班無性別比例限制有別，究竟應維持雙軌或回歸單軌化，成為另一個與性別有關的議題。考選部曾於108年11月決議以「單一化、專業化」為原則，研擬警察人員初任考試制度改革方案，建議逐步朝單一專業化方向改革。但用人機關基於雙軌分流制度係以警察養成教育制度為主，因應時代潮流兼顧多元取才機制為輔，兼顧國家透過警大及警專計畫進用警察人力，有效運用警校教育資源並符合用人機關實際需求等理由，建議維持現行警察考試雙軌制度。

張瓊玲建議，考量專業培育、多元取才、破除性別比例設限，單軌化的警察特考可能才是符合國家掄才之公平性原則。考試標準應該回歸警察核心職能之需求，即以核心職能認定考試科目，在學科方面以專業學科所需知能、對工作認知之了解、心理人格測驗；在體能測驗方面，深切檢視

因生理性別之不同，最適化之體測標準應如何訂定；惟考試科目之決定應以用人單位之需求意見為主。另外關於國家考試性別平等措施與警察考試有關之議題，她強調公務人員特種考試性別限制應詳敘理由並周知應考人、協調用人機關配合取消性別限制規定且改善工作環境、持續優化應試科目試題以兼顧性別衡平與核心價值。

最後，張瓊玲總結，第一，應主張沒有性別比例設限的國家考試，目前檢討一般警察特考（外軌）體能測驗項目與及格標準，以回應核心職能的需要；未來宜將內、外軌警察特考之男女體測標準一致，以落實擇優選才。第二，多元取才的考試，符合憲法第18條人民有應考試服公職之權，人才多元化、考試管道單一化，有助於增加女警人數，縮小性別比例差距。第三，警察機關調整工作環境及具性別平等意識的人力資源管理制度，建立友善性別環境，將有助於完善工作上的性別平權，促進工作與家庭的平衡，增加女警的留任與升遷機會。第四，警察機關應以更積極的態度，從觀念上深化性別平等思維，正視男性中心主義的影響，方能讓「教育、考試、用人」制度更具性別主流化的精神。